



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2021

**Il futuro dei territori (e del Sud).
Rilanciare rappresentanza
e partecipazione per una migliore
attuazione del PNRR**

di Michele Della Morte

EDITORIALE SCIENTIFICA

IL FUTURO DEI TERRITORI (E DEL SUD) RILANCIARE RAPPRESENTANZA E PARTECIPAZIONE PER UNA MIGLIORE ATTUAZIONE DEL PNRR

Michele Della Morte

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi del Molise

SOMMARIO: 1. PREMESSA; 2. IL RISPETTO DEI LUOGHI COME SPAZI POLITICI; 3. LA NECESSITÀ DI UN'ATTUAZIONE DEMOCRATICA DEL PIANO; 4. LE AREE INTERNE; 5. I COMUNI; 6. CONSIDERAZIONI SULLA *GOVERNANCE*: LA NECESSITÀ, PRESENTE E FUTURA, DI UN MONITORAGGIO DEMOCRATICO E PARTECIPATO DEL PIANO.

1. Premessa

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, che evidentemente rappresenta un'occasione irripetibile per il Mezzogiorno, il cui rilancio è obiettivo che incrocia le diverse missioni che lo compongono (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute), ripropone con forza il tema del metodo democratico necessario alla sua implementazione¹.

¹ Come può leggersi nel PNRR inviato dal Governo Draghi inviato a Bruxelles, non meno del 40 per cento delle risorse territorializzabili (circa 82 miliardi, compreso il Fondo nazionale complementare al PNRR) è destinato alle otto regioni del Mezzogiorno, nel tentativo di valutare il riequilibrio territoriale come strumento per la garanzia dell'effettività delle missioni nel loro complesso. Ciò implica la possibilità per le regioni meridionali di disporre, nei prossimi mesi e anni, di una ingente quantità di risorse, specie se confrontata con quanto previsto dalla normativa nazionale sinora vigente per il riparto ordinario della quota di investimenti per l'intero territorio nazionale. Come già poteva leggersi nel Piano Sud 2030 – Sviluppo e coesione per l'Italia, approntato dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale Giuseppe Provenzano nel febbraio del 2020, vigente il Governo Conte-*bis*, il tema dei divari, insomma, è rappresentato come parte del più ampio asse strategico dell'inclusione sociale, la cui garanzia è ritenuta fondamentale per migliorare superare diseguaglianze che la pandemia ha

La rimozione della *cittadinanza limitata* che da anni attanaglia i cittadini del Sud, implica, insomma, metodo democratico e unità d'intenti, in assenza dei quali il Piano stesso rischia di presentarsi come un quadro privo di cornice².

Nulla accadrà, insomma, in modo spontaneo, solo perché scritto nel Piano. La posta in gioco è troppo alta. La rimozione dei divari territoriali è operazione complessa che implica responsabilità politica

aggravato. Nella logica del PNRR, il superamento dei divari territoriali, assieme alla tutela della parità di genere ed alla protezione e valorizzazione dei giovani, soprattutto nella prospettiva occupazionale, non è univocamente affidato a singoli interventi, ma, diversamente, identificato quale obiettivo trasversale in tutte le componenti del PNRR che, tuttavia, potrà rivelarsi un volano per le otto Regioni del Sud solo se si riuscirà a rendere effettive le misure, in funzione degli obiettivi territoriali.

² Cfr. Cfr. L. BIANCHI, A. FRASCHILLA, *Divari di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Soveria Mannelli, 2020, p. 9, «Oggi al cittadino del Sud, nonostante una pressione fiscale pari se non superiore per effetto dell'aliquota Irap e delle addizionali locali, mancano diritti fondamentali: in termini di vivibilità dell'ambiente locale, di sicurezza, di adeguati standard di istruzione, di idoneità di servizi sanitari e di cura per la persona adulta e per l'infanzia». Chiunque viva in una qualsiasi regione meridionale sa perfettamente che il quadro descritto dagli Autori corrisponde drammaticamente al vero. La condizione diseguale dei diritti di cittadinanza è stata poi collegata da attenta dottrina ad un preciso "teorema meridionale", fondato su due assi distinti, benché complementari. Il primo è quello dell'incapacità del Mezzogiorno di utilizzare adeguatamente le risorse che gli competono, per fenomeni endemici di mala gestione: in tal senso, è stato detto «ridurre la spesa al Sud non priva i suoi cittadini di servizi, ma taglia solo sprechi e intermediazioni». A tale narrazione, evidentemente strumentale, si accompagna quella fondata su presunte ingiustizie a svantaggio dei cittadini del Nord Italia: «secondo questa tesi ridurre la spesa al Sud è una misura di equità, perché restituisce ai contribuenti del Nord quanto sarebbe loro di diritto». Tale seconda lettura è stata, peraltro, alla base delle richieste di autonomia differenziata delle principali regioni del Nord che hanno negli scorsi mesi ed anni operato per utilizzare a loro vantaggio il controverso criterio del "residuo fiscale", pur giudicato parametro inappropriato dalla Corte, nella sentenza n. 69 del 2016, per sollecitare «un trattamento delle popolazioni residenti in queste regioni che chiedono un'autonomia asimmetrica, più favorevole in ordine all'effettivo godimento dei diritti legato alla differenza tra quanto i cittadini pagano di tasse e quanto ricevono complessivamente per servizi e prestazioni pubbliche», con ovvie ripercussioni sul principio di solidarietà costituzionalmente riconosciuto e sulla stessa ragion d'essere del regionalismo cooperativo cui *deve* essere collegato il federalismo fiscale di cui all'art. 119 Cost., cfr. G. VIESTI, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, p. 274; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti regionali*, 2, 2019, spec. p. 20 ss. Cfr., al riguardo, anche il Dossier sul PNRR, aggiornato al 15 luglio 2021, ad opera dei Servizi Studi di Camera e Senato, Documento di finanza pubblica n. 28.

e condivisione. Ogni preteso automatismo è, al contrario, uno specchio per le allodole, che, ammoniva autorevole dottrina, serve «solo a rendere invisibile il potere reale che comanda i rapporti sociali»³. Prendere coscienza di questa critica è essenziale proprio per contrastare la tendenza del diritto al presente, che si caratterizza per l'uso diffuso di modelli descrittivi, sufficienti dosi di nichilismo, prevalenza della forma e della procedura, egemonia del linguaggio tecnico, tutti elementi ben presenti nel PNRR⁴. Quanto occorre fare, dunque, per agire nel senso dell'eguaglianza e, quindi, della Costituzione, è non cedere alla tentazione di rinunciare all'identificazione dei fini sostanziali, degli obiettivi e dei bisogni che si intendono soddisfare attraverso il Piano, rilanciando rappresentanza e partecipazione come condizioni per garantire la sua attuazione democratica in ragione degli obiettivi prefissati.

Il PNRR, in altre parole, potrà costituire una svolta – ed effettivamente rappresentare un'occasione – solo se si dimostrerà capace di innescare politiche responsabili, improntate all'unità nazionale e caratterizzate dalla volontà di costruire una società migliore, nel verso dell'eguaglianza, della piena cittadinanza e della giustizia sociale (espressione che, simbolicamente, ricorre nel Piano in una sola occasione, paradossalmente nel paragrafo dedicato alla concorrenza)⁵.

2. Il rispetto dei luoghi come spazi politici

La rimozione dei divari territoriali implica il rispetto della diversità e l'attenzione ai luoghi come ambito di vita e come soggetti della regolazione che li concerne. È indispensabile, in altre parole, una rilegitimazione democratica dei territori e delle loro esigenze, che la stessa condizione pandemica ha mostrato come ineluttabile. La prospettiva, tuttavia, non è certo quella di un nuovo localismo, di per sé sterile e teoricamente fragile. La lotta alle disuguaglianze necessita, al contra-

³ Cfr. P. BARCELLONA, *Intervento*, in Atti dell'Assemblea CRS 1990, *Strategie istituzionali della sinistra, forme di governo – forme di stato, Materiali ed atti CRS*, quaderno 18, supplemento al numero 3-4 di *Democrazia e diritto*, 1990, p. 83.

⁴ Stimolanti considerazioni sul punto in L. PATRUNO, *L'elasticità della Costituzione*, Torino, 2012, p. 70 ss.

⁵ La «concorrenza non risponde solo alla logica del mercato, ma può contribuire ad una maggiore giustizia sociale», cfr. PNRR, *Premessa*, p. 6.

rio, di una nuova verticalità, di grandi politiche «sostenute da grandi visioni [...] Il futuro dei territori – di tutti i territori – non può essere affidato unicamente alle risorse e ai soggetti endogeni, alle velleità più o meno localistiche dell'autosufficienza»⁶. In tal senso, tuttavia, non vanno taciute le difficoltà presenti e, da tempo, evidenti, collegate alla crisi dei soggetti della rappresentanza. La relazione centro/luogo identifica, infatti, una dialettica che storicamente ha accompagnato la nascita ed il progressivo consolidamento della democrazia rappresentativa, nel cui ambito fu affidato per lungo tempo ai partiti politici il compito di ergersi a custodi della sua effettività. Come efficacemente chiarito dalla dottrina *locale e nazionale* furono, infatti, «gli assi cartesiani sui quali per decenni si è espressa questa funzione bidirezionale dei partiti, architrave essenziale dell'articolata organizzazione statale con attenzione al governo della vita nei territori»⁷. La generale fragilità del sistema partitico, che da decenni assiste il progressivo impoverimento dello stesso lessico qualificante il rapporto rappresentativo, ha prodotto, purtroppo, un crescente disinteresse per il tema locale e territoriale, politicamente declinato⁸. Al riguardo, il percorso indicato dalla dottrina è suggestivo e condivisibile: il deperimento della dimensione partitica associata al governo del locale ha comportato, nel corso del tempo, nuove strategie di gestione del potere, specie a livello regionale, del tutto sganciate dai bisogni reali dei cittadini, destinati, loro malgrado, a vivere un territorio amorfo perché «non più monitorato, seguito, pensato, interpretato, governato da collettivi politici rappresentativi»⁹. Di qui, sul piano politico, la tendenza all'autosufficienza ed il conseguente trionfo dei Presidenti, fenomeni che costituiscono l'esito, come emblematicamente dimostrato nei mesi della pandemia, per certi versi scontato, della crisi di fiducia che la rappresentanza politica soffre, da

⁶ Cfr. C. DONZELLI, D. CERSOSIMO, *Introduzione*, in C. DONZELLI, D. CERSOSIMO (a cura di), *Manifesto per Riabitare l'Italia*, Roma, 2020, p. XIII.

⁷ Cfr. N. URBINATI, *Vita locale, meglio di territorio*, in C. DONZELLI, D. CERSOSIMO (a cura di), *Manifesto per Riabitare l'Italia... cit.*, p. 41.

⁸ Sul tema cfr., per tutti, C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, parte II, n. 1/2018.

⁹ Cfr. N. URBINATI, *op. cit.*, 43; Sui percorsi che negli ultimi decenni hanno investito la democrazia rappresentativa e sulla crisi dei soggetti incaricati di renderla effettiva cfr., ora, G. AZZARITI, *Diritto e barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021.

decenni, anche a livello regionale e che pongono in crisi il modello territoriale costituzionale¹⁰.

La genesi del piano riflette, in parte, questo stato di cose, guardando ai territori come oggetto di una regolazione pensata dal Centro, nella specie identificato nel Governo; con ciò confermando, per certi versi, che deliberazione e condivisione democratica sono condizioni al momento inconciliabili con la democrazia decidente del quale il Piano rappresenta chiarissima espressione¹¹. Sul versante del metodo, il PNRR conferma, insomma, ancora una volta, che il *credere in* si impone rispetto al *credere a*. *Credere a* significa credere a ciò che l'altro dice, credere alla deliberazione come metodo, al contenuto della comunicazione, che viene in primo piano e, con esso, alle ragioni che sostengono il discorso. *Credere in* significa, al contrario, «credere innanzitutto e soprattutto a colui che parla, credere a ciò che egli è e rappresenta» anche in virtù del suo carisma, «fino al punto di assumerlo come termine di paragone anche del proprio dire e del proprio agire»¹².

Acquisire consapevolezza delle questioni di metodo è importante perché, a differenza di quanto accaduto in occasione della sua formazione, la futura attuazione del Piano non deve transitare, insomma,

¹⁰ Sul punto sia lecito rinviare a M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabunt simul... stabunt: a quale prezzo?*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, p. 95 ss.

¹¹ La sua formazione, già all'epoca del Governo Conte-bis (15 gennaio 2021), inizialmente incompleta rispetto alle linee guida elaborate dalla Commissione il 22 gennaio 2021 e lo stesso percorso che ha successivamente condotto alla sua approvazione da parte del Governo Draghi, che il 30 aprile scorso ha inviato il documento alla Commissione, ai sensi dell'art.18 del regolamento (UE) 2021/241 del Dispositivo di ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility* – RRF), tradiscono, infatti, il suo essere atto interamente ascrivibile all'Esecutivo, con complementare marginalizzazione dei processi rappresentativi e partecipativi. Per una disamina della versione precedente del Piano, ad opera del Governo Conte – bis, cfr. il Dossier di documentazione di finanza pubblica n. 25 a cura dei Servizi di documentazione della Camera e del Senato. Sulla genesi del Piano, in forma critica, cfr. F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, Padova, 2021, p. 199; in precedenza, C. TRIGLIA, *Sviluppo senza autonomia*, Bologna, II ed., 1994, p. 193. La Commissione ha giudicato, tuttavia, positivamente il PNRR italiano. Per una valutazione dettagliata della risposta cfr. Commissione europea, documento di lavoro, SWD(2021), p. 165. Analogamente, il Consiglio dell'Unione europea ha approvato la valutazione del PNRR a seguito della proposta della Commissione, mediante la decisione di esecuzione prevista dal regolamento (UE) 2021/241.

¹² Cfr. S. BELARDINELLI, G. GILI, *Fidarsi. Cinque forme di fiducia alla prova del Covid-19*, in *Mediascapes Journal*, 15, 2020, p. 80.

per la strada del “credere in”, ovvero per una fiducia cieca nei confronti del Presidente del Consiglio e delle capacità tecniche degli apparati di Governo. Al contrario, come opportunamente osservato, «i più positivi impatti del Piano potranno venire da una sua continua e attenta discussione, da una attuazione trasparente e partecipata, da una profonda condivisione non di un generico “ce la faremo” ma degli specifici obiettivi delle missioni» con tutti i soggetti istituzionalmente responsabili, anche e soprattutto con quelli operanti sui territori¹³. Quanto sarebbe dovuto accadere (e non è accaduto) in occasione della preparazione del Piano va recuperato, insomma, in funzione della sua migliore attuazione¹⁴. Ripristinare la fiducia nei processi deliberativi e partecipativi qualificanti la rappresentanza democratica consente di venire, per il futuro, operazione indispensabile che riguarda tutti, nella consapevolezza che la discussione, l’argomentazione, il *credere a*, siano ancora le strade maestre per il compimento della democrazia (e per lo stesso conseguimento degli obiettivi trasversali indicati dal Piano nelle Missioni che lo compongono).

3. La necessità di un’attuazione democratica del Piano

Al riguardo, l’esperienza di questi ultimi mesi ha dimostrato, semmai ve ne fosse stato bisogno, che il confronto parlamentare è stato cruciale per chiarire alcune lacune del testo e, conseguentemente, valorizzare gli obiettivi trasversali che lo stesso documento ritiene essenziali ai fini dello sviluppo (tra i quali, in primis, la riduzione dei divari Nord-Sud)¹⁵. È appena il caso di ricordare, peraltro, che la funzione di garanzia che spetta al Parlamento deve concernere l’attività di «verifica della normalità ed efficienza nello svolgimento dei poteri del gover-

¹³ Cfr. G. VIESTI, *Il PNRR determinerà una ripresa dello sviluppo?*, in *Rivista il Mulino*, 7 giugno 2021.

¹⁴ Cfr. al riguardo la Relazione del Sottosegretario Roberto Garofoli – Consiglio dei Ministri del 10 giugno 2021 sulla necessità di predisporre nuovi criteri di attuazione con indicazione di specifici obiettivi periodici, anche mediante rafforzamento dell’amministrazione e riduzione della concertazione, consultabile in *www.programmadigoverno.it*.

¹⁵ Cfr., peraltro, G. VIESTI, *Il PNRR determinerà una ripresa dello sviluppo?*, .cit., p. 5, secondo il quale il Piano delinea percorsi per modernizzare e non, come sarebbe stato auspicabile, per trasformare l’Italia e lo stesso Meridione.

no e della pubblica amministrazione», anche e soprattutto in questa occasione¹⁶. La recentissima approvazione alla Camera dell'emendamento proposto dal Governo al d.l. n. 77/2021, c.d. decreto semplificazioni, approvato in via definitiva il 28 luglio del 2021, finalizzato a garantire che in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia effettivamente destinato alle Regioni del Mezzogiorno, rappresenta, ad esempio, una conferma evidente di quanto detto¹⁷. Il confronto parlamentare, come già si era potuto osservare in occasione dell'approvazione del Fondo complementare, si è, infatti, rivelato essenziale per scongiurare i pericoli che la dottrina (e gli stessi Servizi Studi di Camera e Senato) avevano puntualmente segnalato, relativamente alla quantità reale delle somme e degli investimenti destinati al Sud¹⁸.

Alcune perplessità restano, tuttavia, intatte. La previsione di cui al decreto emendato, secondo la quale il Dipartimento della coesione territoriale, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio centrale per il PNRR di cui all'art. 6 del decreto, verifica il rispetto dell'obiettivo dichiarato e, laddove necessario, sottopone alla

¹⁶ Cfr. A MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos*, 1, 2017, p. 7

¹⁷ Cfr. la scheda di approfondimento sul decreto emendato in *ministroperilsud.gov.it* 23 luglio 2021.

¹⁸ Cfr. G. VIESTI, *Beffa Recovery per il Sud. 80 miliardi annunciati ma nel testo non c'è traccia*, *Il Mattino*, 6 luglio 2021: «quando il Parlamento ha potuto esprimersi (cioè sul fondo complementare, non sul PNRR) ha inserito alcuni indirizzi territoriali aggiuntivi, come nell'importante caso del rinnovo della flotta dei bus (50% al Sud) e degli interventi sulle ferrovie regionali (80%)». Sul Fondo complementare, destinato a finanziare, con risorse nazionali, gli interventi non contemplati nel PNRR, per complessivi 30.622 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026 cfr. la l. n. 101 del 1luglio 2021 di conversione del d.l. n.59 del 2021. La legge dispone altresì il rifinanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2021-2027, incrementato di 15,5 miliardi di euro in relazione alle annualità 2022-2031, al fine di realizzare gli investimenti del PNRR. Nel Documento di finanza pubblica n. 28/1 è inoltre segnalato chiaramente che il «PNRR non reca una ripartizione territoriale delle risorse, per cui non è possibile – allo stato attuale di dettaglio del Piano – definire la quota parte della spesa complessiva che verrà destinata alle singole Regioni del Mezzogiorno». Ciò anche considerando che sul sito del Governo «nelle comunicazioni del 25 aprile 2021 per la presentazione del PNRR al Parlamento – è peraltro pubblicato un riquadro che definisce il riparto delle risorse al Sud tra le sei missioni» con allegata tabella, che, allo stato attuale non rappresenta altro che una stima.

Cabina di regia (art. 2) gli eventuali casi di scostamento, al fine di adottare le occorrenti misure correttive e proporre eventuali misure compensative (evidentemente anche utilizzando i poteri sostitutivi previsti dall'art. 12 del d.l. 77/2021), appare, in verità, ancora troppo vaga e sbilanciata verso l'Esecutivo e (anche per questo) foriera di possibili, future, tensioni, ribadendo, al contempo, la necessità di un monitoraggio parlamentare e civico continuo teso ad evitare possibili abusi non in linea con lo spirito della disposizione appena approvata¹⁹.

¹⁹ Ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 77/21 (c.d. decreto semplificazioni), la Cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, ed è prevista la partecipazione dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR. Il Presidente del Consiglio dei ministri può delegare a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri lo svolgimento di specifiche attività. Alla Cabina di regia, sono attribuiti compiti di rilievo, anche in relazione al coordinamento tra i diversi soggetti ed enti, in particolare: a) elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali; b) effettua la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, anche mediante la formulazione di indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il PNRR, di cui all'articolo 6; c) esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica di cui all'articolo 4, le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai Ministri competenti per materia e, con riferimento alle questioni di competenza regionale o locale dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome; d) effettua, anche avvalendosi dell'Ufficio per il programma di governo, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi e segnala all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione di cui all'articolo l'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione; e) trasmette alle Camere con cadenza semestrale, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del PNRR, recante le informazioni di cui all'articolo 1, comma 1045, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nonché, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti; f) aggiorna periodicamente il Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR; g) trasmette, per il tramite del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, la relazione periodica di cui alla lettera precedente alla Conferenza unificata, la quale è costantemente aggiornata dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative; h) promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12; i) assicura la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale mediante il Tavolo permanente di cui all'articolo 3; l) promuove attività di informazione e comunicazione coerente con l'articolo 34 del Regolamento

4. Le aree interne

La riduzione dei divari territoriali, nella prospettiva di una nuova eguaglianza e di una rinnovata unità nazionale, rappresenta, per quanto detto, una questione direttamente connessa alla riattivazione di percorsi rappresentativi e partecipativi, ad ogni livello di governo.

Questa acquisizione consente di ridimensionare ogni lettura semplificata dei temi in campo. Come è stato detto in dottrina «le ragioni per cui i centri sono diventati sempre più centri e le periferie, invece, sempre più marginali, sono molteplici, e si sono, soprattutto, approfondite in questi ultimi vent'anni a seguito di precise scelte ideologiche, tese a modificare il ruolo dell'intervento pubblico nella vita delle comunità: da intervento a sostegno dello sviluppo a intervento a sostegno delle regole del gioco, senza tenere conto che il mercato più che a un bosco dove i funghi crescono spontanei assomiglia ad un campo coltivato e lavorato da secoli di intervento umano»²⁰.

Quanto detto in precedenza circa la necessità di recuperare l'apporto del Parlamento, specie sul piano strategico, e di garantire percorsi partecipativi finalizzati al monitoraggio democratico degli interventi, vale, peraltro, in maggior misura, in relazione alle aree interne, del Sud e non solo, diversamente colpite dalla pandemia rispetto ai grandi centri urbani²¹. In questi luoghi, nei quali è presente «la maggior parte del patrimonio ambientale» italiano, i processi di industrializzazione e urbanizzazione hanno prodotto, nel corso del tempo, un grado di impoverimento demografico, economico, dei servizi, del tutto insostenibile che, oggi, si presenta come macigno da rimuovere in via previa

(UE) 2021/241. Alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni o province autonome; in tali casi alla seduta partecipa sempre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che può presiederla su delega del Presidente del Consiglio dei ministri. Alle sedute della Cabina di regia possono essere inoltre invitati, in dipendenza della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale.

²⁰ Cfr. L. CORAZZA, *Centri e aree interne. Note a margine del libro di Gianfranco Viesti*, in *www.civiltappennino.it*, 31 maggio 2021.

²¹ Cfr. N. FENU-SARDARCH (a cura di), *Aree interne e Covid*, Siracusa, 2021.

rispetto a qualsiasi prospettiva di rilancio²². Al riguardo, tuttavia, segnali di ottimismo sono legati ai risultati sinora connessi alla Strategia Nazionale delle aree interne (SNAI), che ha il grande merito di aver cercato di inquadrare – per quanto il lavoro da fare sia ancora lungo – in maniera unitaria la questione, rilanciando, anche sul piano culturale, una tematica che per anni era stata ampiamente sottorappresentata, se non trattata in termini a dir poco folkloristici²³.

Anche in questo caso, infatti, l'unità di visione appare essenziale: ciò in quanto, nel PNRR, la questione aree interne si compone di diverse poste: alcune esplicite, (Missione 5, inclusione e coesione), altre nascoste tra le pieghe delle altre missioni individuate dagli estensori del Piano. Gli interventi concernenti la transizione ecologica, ad esempio, contemplati nella Missione 2, riguardano direttamente i territori delle aree interne, alle prese, da decenni, con numerosi problemi di dissesto idrogeologico o legati alla promozione ed alla garanzia della biodiversità. In tal senso si riscontra un dibattito molto interessante concernente la programmazione territoriale integrata ed il ruolo dei c.d. Progetti di comunità, strumenti attuativi unitari nei quali sintetizzare gli obiettivi ambientali con quelli di coesione territoriale e inclusione sociale. Le aree interne, ancora, condividono con l'intero Mezzogiorno annosi problemi connessi alla Missione 3 (Infrastrutture e mobilità sostenibile). È noto che proprio la soluzione del problema infrastrutturale, ferroviario, *in primis*, ma anche idrico o, ancora, digitale, – anche in questo caso valga il dato empirico – rappresenta la pre-condizione per ogni strategia di rilancio del Sud, condizionando, tra le altre cose, il rilancio dell'imprenditoria meridionale. È chiaro, dunque, che arginare il progressivo deterioramento della dotazione infrastrutturale e delle reti di comunicazione e di impresa costituisce obiettivo primario di ogni progetto di riduzione dei divari tra i territori, come sanno perfet-

²² Cfr. G. CAROSIO, A. DE RENZIS, *Nelle aree interne: una corretta gestione e rivalutazione del capitale naturale*, in A. COPPOLA, M. DAL FABBRO, A. LANZANI, G. PESSINA, F. ZANTI (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Bologna, 2021, p. 123.

²³ Cfr. S. LUCATELLI, F. TANTILLO, *La Strategia nazionale per le aree interne*, in A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, 2018, p. 403 ss.; Come segnalato in dottrina, le aree interne «dal Piemonte al Sud del Salento, passando per la spina dorsale dell'Appennino centrale, sono, grazie alla SNAI, una questione nazionale, che pone prima di tutto un problema di eguaglianza, dato che ciò che le qualifica è la distanza dai luoghi di erogazione dei servizi essenziali di cittadinanza», cfr. L. CORAZZA, *op. cit.*, p. 4.

tamente, del resto, gli abitanti delle due grandi città del mezzogiorno continentale, Napoli e Bari, i centri urbani della Calabria e le stesse Palermo e Catania, da sempre alle prese con i problemi segnalati.

In tal senso il potenziamento delle ferrovie regionali e interregionali, da realizzarsi attraverso il coinvolgimento effettivo dei territori interessati, rappresenta un obiettivo decisamente primario, per quanto, proprio nel PNRR, non siano affatto chiari né i servizi disponibili allo scopo né le modalità di finanziamento²⁴. In altri ambiti, quello sanitario ad esempio, proprio nelle aree interne esistono e sono in alcuni casi operative, peraltro, *best practices* che potrebbero rappresentare modelli per lo stesso sviluppo nazionale. In relazione alla Missione 6 (Salute) la messa in opera di progetti di tele-medicina e tele-monitoraggio finalizzati all'implementazione di modelli di assistenza domiciliare, potrebbe, ad esempio, fornire nuovo significato al principio della medicina territoriale, inclusa l'assistenza domiciliare, di cui tanto si è avvertita l'assenza nei mesi di pandemia²⁵.

In merito alla Missione 1 (Innovazione e digitalizzazione), le aree interne, specie al Sud, si propongono, poi, come terreno di sperimentazione ottimale. L'implementazione di strategie efficienti si presenta effettivamente come occasione cruciale per rigenerare territori socialmente, economicamente e demograficamente compromessi, desertificati sul versante digitale, nella prospettiva del migliore accesso ai servizi, dell'effettività dei diritti (istruzione, mobilità, salute) e, non da ultimo, della garanzia delle lavoratrici e dei lavoratori. Al riguardo è addirittura intuitivo ritenere che strumenti come lo *smart working* assumano altro e più pregnante significato in luoghi segnati dalle carenze segnalate, potendo fungere da volano, peraltro, per il ripopolamento di territori per molti anni restati marginali, come peraltro attestato dai dati sui c.d. *south workers* diffusi, in questi mesi, dalla Svimez²⁶.

²⁴ A ciò si aggiunga, peraltro, che lo stesso decreto semplificazioni prevede una procedura speciale per alcuni progetti PNRR (v. artt. 44, 45, 46) ispirate alla velocizzazione per la realizzazione delle opere pubbliche di particolare complessità o rilevante impatto, prevedendo, tuttavia, deroghe alla disciplina del dibattito pubblico prevista nella legge del 2018. Alla luce di quanto detto, tale *modus operandi* non pare idoneo a garantire il corretto coinvolgimento dei territori né ad assicurare la pianificazione democratica degli interventi di perequazione infrastrutturale.

²⁵ Sul punto, cfr. F. MONACO, *La medicina territoriale del futuro nelle esperienze della SNAI*, in www.civiltappennino.it, 21 maggio 2021.

²⁶ In www.svimez.it; L. CORAZZA, *Aree interne e lavoro: la grande sfida dello smart working al tempo della pandemia*, in www.civiltappennino.it, 31 maggio 2020.

Investimenti mirati sulla digitalizzazione potrebbero altresì favorire lo svolgimento di servizi in forma associata tra le varie amministrazioni, in via funzionale ad «immettere anche le deboli aree interne in una vitale e propulsiva riconnessione a sistema», secondo l'espressione utilizzata, ancora, dalla Svimez, che, a tal fine, ne ha auspicato il coinvolgimento nelle 6 (sei) «ZES (il *Quadrilatero* continentale Napoli, Bari, Taranto, Gioia Tauro e le due isolane di Catania/Augusta e Palermo) unite nell'*Esagono* della Nuova Portualità di Sistema del Sud d'Italia [ritenute] in grado di giocare un diverso ruolo nella politica e nell'economia del Mediterraneo»²⁷. È peraltro necessario, come opportunamente segnalato da alcuni Autori, che proprio in tal senso gli obiettivi e gli assi strategici del PNRR riescano ad orientare, se non a condizionare direttamente, quelli indicati dal nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione 2021-2027, che dispongono altre ingenti somme a favore del Meridione su programmi di spesa delle amministrazioni centrali e regionali il cui contenuto non è, tuttavia, al momento definito. Anche in questo caso, in ragione della complessità degli interventi, e delle caratteristiche dei territori coinvolti, integrare in senso democratico e partecipativo la *Governance* diviene, insomma, un obiettivo prioritario, già nel breve periodo. L'elaborazione di strategie complesse di progettualità e spesa che si muovano nel verso della complementarità delle misure e delle azioni necessita dell'apporto degli organi della rappresentanza, nazionale, regionale e, come si dirà, locale.

²⁷ Cfr. SVIMEZ, *Dialogo progettuale, Un "progetto di sistema per il Sud in Italia e per l'Italia in Europa"*, Quaderno Svimez, 65, Roma, 2021, nel quale può leggersi quanto segue: L'«*Esagono* della Portualità del Sud d'Italia è fondamentale per il riassetto dell'intero Paese e vitale per il riequilibrio europeo nell'ecosistema globale. Questo ben definito organico e sinergico "*Sistema Esagono*" è in grado di mettere a terra il Progetto di un "*Southern Range*" realmente efficiente, sostenibile e competitivo del Mezzogiorno nel Mediterraneo. Lo sviluppo dell'«*Esagono*» consente di attivare molteplici relazioni interne all'intera Area Vasta del Mezzogiorno continentale e insulare, e, connettendole, con una sapiente opera di tessitura, di potenziarle e di valorizzarla: è questo il solo vero modo per contrastare anche la fragilità e crescente marginalità di estese "aree interne" e per imprimere un deciso salto qualitativo alle politiche di coesione territoriale».

5. I Comuni

Un'attenzione specifica, nel prossimo futuro, andrà rivolta nei confronti della dimensione locale. Il processo di attuazione del Piano di ripresa e resilienza vedrà, infatti, tra i principali protagonisti i comuni (anche associati, in riferimento alle aree interne), da decenni caratterizzati da una difficile situazione finanziaria ed amministrativa, che ha, a sua volta, ispirato una legislazione frammentaria fondata, essenzialmente, su prestiti rimborsabili in trent'anni, con tutti i problemi connessi al loro recupero, alla loro gestione (hanno indotto nuova spesa) ed alla stessa responsabilità intergenerazionale. La sentenza n. 80 del 2021 della Corte costituzionale ha rappresentato il momento di arresto per questa tendenza, aprendo, tuttavia ulteriori preoccupazioni circa la capacità dei comuni «rispetto alle politiche che dovranno intraprendere nel quadro degli interventi di trasformazione del settore pubblico per effetto dei finanziamenti europei veicolati dal Piano di ripresa e resilienza»²⁸.

Per quanto il decreto semplificazioni, (art. 9 – *attuazione degli interventi del PNRR*), conformemente alla disposizione di cui al Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio (par. 34 del *Considerando*), affermi che le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti e disponga che alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR debbano provvedere le amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali attraverso le proprie strutture, sulla base delle distinte competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, le difficoltà indicate (finanziarie ed amministrative) lasciano trasparire un certo scetticismo rispetto alla capacità futura degli enti locali di soddisfare i compiti assegnati.

Se non si doteranno le amministrazioni territoriali di sostegni reali in termini di capacità progettuale ed amministrativa, particolarmente deficitaria in Comuni ora sottoposti a vincoli finanziari particolarmente stringenti (non si dimentichi che una parte significativa degli investimenti sarà assegnata sulla base di procedure di gara) e, in termini

²⁸ Cfr. C. BUZZACCHI, *Comuni e PNRR: la sfida della trasformazione del settore pubblico in uno scenario di dissesto finanziario*, in www.orizzontideldiritto.com, p. 4.

complementari, se non si riuscirà ad approfittare dell'occasione per ripensare complessivamente il modello comunale, gli obiettivi previsti dal PNRR, specie in tema di inclusione, coesione e riduzione dei divari Nord-Sud, potrebbero non raggiungersi affatto²⁹.

6. Considerazioni sulla *governance*: la necessità, presente e futura, di un monitoraggio democratico e partecipato del Piano

Come si è detto, insomma, la migliore attuazione del Piano implica il ripristino di percorsi rappresentativi e partecipativi effettivi, che, al contrario, la fase emergenziale sembra strumentalmente escludere. Si pensi, in tal senso, alla funzione che, nel prossimo futuro, potrebbero tornare a svolgere i Consigli regionali, veri e propri invitati di pietra dell'intera fase pandemica, durante la quale si sono limitati (almeno in larga parte) ad appoggiare implicitamente l'irresistibile ascesa dei Presidenti, dimostrandosi, in ciò, inermi dinanzi alle sirene della monocrazia, intesa come personalizzazione dell'indirizzo politico regionale.

Oggi, l'ausilio che potrebbero fornire in tema di programmazione e progettazione strategica e di conseguente selezione dei progetti candidabili al finanziamento attraverso i fondi del *Recovery Fund*, anche al fine di evitare progetti "bandiera", rivolti esclusivamente all'acquisizione di consenso, potrebbe essere effettivamente rilevante se non indispensabile: è addirittura impensabile, infatti, solo per fare un esempio, che un tema cruciale per lo sviluppo del Mezzogiorno, come quello della perequazione infrastrutturale e, dunque, dei progetti effettivamente realizzabili sulla base di adeguati studi di fattibilità, sia gestito autonomamente dai Presidenti di Regione, senza un vero confronto con i Consigli chiamati, a loro volta, a ripensare a fondo le proprie strutture tecniche.

Come si è già accennato in precedenza, un ruolo ben diverso dovrebbe poi essere affidato ai percorsi partecipativi, che, dopo alcuni anni di fulgore teorico (anche accademico), sembrano vivere oggi, anche sulla scorta degli eventi pandemici, una fase di pericolosa re-

²⁹ Cfr. L. BIANCHI, C. PETRAGLIA, *Il Piano potrebbe non bastare a ridurre i divari territoriali*, *Il Sole 24 ore*, 22 giugno 2021.

gressione³⁰. Eppure da tempo in dottrina sono state segnalate le potenzialità di un apporto partecipativo civico, specie a livello regionale e locale, sui temi sin qui affrontati, sia sul versante del metodo sia sotto l'aspetto contenutistico³¹. Recuperare una connessione tra luoghi della rappresentanza (Consigli) e movimenti civici operativi nelle diverse realtà territoriali (associazioni, comitati ecc.) consentirebbe, infatti, la formazione di domande aggregate più rispondenti ai reali interessi della popolazione, che potrebbero, a loro volta, incidere sull'efficacia delle politiche³². Quanto detto risulta ancor più vero se si considera la necessità, più volte sottolineata, di prestare massima attenzione alla fase attuativa, per evitare, come si diceva, "sorprese" sgradevoli e inaspettate, sempre possibili, trattandosi, come si è detto, di un disegno particolarmente complesso e per molti aspetti lacunoso, per molti versi affidato a soggetti (come la Cabina di regia) deputati ad operare in relativa autonomia. Si conviene appieno, dunque, con chi ha osservato che proprio in relazione all'implementazione del PNRR, è «indispensabile battersi per meccanismi di trasparenza in tutti i passaggi decisionali, e di monitoraggio in tutti gli interventi, che consentano di conoscere e per quanto possibile influenzare queste scelte. Un processo democratico di condivisione e attuazione del Piano non è un optional ma una condizione necessaria per il suo successo»³³. Rinviare la consapevolezza civica in merito alle scelte pubbliche compiute e da compiersi, rafforzando la possibilità di partecipare, anche nel quadro di un'attività di coordinamento nazionale (magari mettendo a rete le pratiche esistenti) potrebbe, insomma, favorire l'inclusione democratica in via funzionale allo stesso perseguimento degli obiettivi indicati.

Le scelte organizzative, verticistiche e tecnocratiche, compiute dal Governo italiano nel decreto semplificazioni non vanno, tuttavia, in questa direzione, risentendo, al contrario, del deficit di cultura rappresentativa e partecipativa che ha caratterizzato l'ultimo decennio. Esse, tra le altre cose, appaiono in contrasto con quanto disposto dal-

³⁰ Cfr., per tutti, U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 1, 2011.

³¹ Cfr., di recente, G. ALLEGRETTI, A. COPPOLA, E. GARGIULO, E. OSTANEL, L. SAIJA, M. SECCHI, *Sulla partecipazione: strumenti di attivazione e democrazia degli abitanti*, in A. COPPOLA, M. DAL FABBRO, A. LANZANI, G. PESSINA, F. ZANTI (a cura di), *Ricomporre i divari*, cit., p. 203 ss.

³² Cfr. C. TRIGLIA, *op. cit.*, spec. p. 194.

³³ Cfr. G. VIESTI, *Il PNRR determinerà una ripresa dello sviluppo...cit.*, p. 5.

lo stesso Regolamento istitutivo del dispositivo di ripresa e resilienza adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel febbraio del 2021, che, infatti, espressamente invitava le autorità dei diversi Stati (art. 18, par. 4, lett. *q*) a prevedere, per la preparazione e, qualora possibile, per l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, idonei processi di consultazione, conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi e, al tempo stesso, di indicare le modalità attraverso le quali in cui il piano per la ripresa e la resilienza avrebbe dovuto dare conto dell'esito di tali procedimenti. In tale direzione, ad esempio, si è mosso l'Esecutivo spagnolo, nel *Plan de recuperación transformación y resiliencia* pubblicato sul sito del Governo il 27 aprile del 2021, che, per ciò che concerne la *Governance* e la stessa implementazione del Piano, fa espresso riferimento alla connessione con la partecipazione (IV-*Implementación y complementariedad*; 4.4.1 *Gobernanza y participación*), disponendo, altresì, numerose ipotesi di dialogo sociale e consultazioni pubbliche (anche obbligatorie) (con le *Comunidades Autónomas*, con gli enti locali, con *Foros* e Consigli consultivi; IV-*Implementación y complementariedad* 4.5.1; 4.5.2; 4.5.3; 4.5.4; 4.5.6)³⁴.

In quell'esperienza, la scelta di predisporre un assetto organizzativo e gestionale idoneo a garantire un *proceso participativo* idoneo ad incorporare le proposte dei principali agenti economici, sociali e politici e lo stesso coordinamento tra i distinti livelli di governo è stata, inoltre, supportata dalla dall'ausilio di un significativo numero di organismi concepiti come spazi di dibattito, informazione, assistenza e monitoraggio dei programmi e dei progetti ministeriali, a favore di soggetti pubblici e privati e degli stessi esponenti della società civile e della cittadinanza attiva. Non trascurabile anche la scelta di predisporre un portale web espressamente dedicato al Piano ed alla sua attuazione, tale da includere ogni informazione utile nonché ogni documento, programma, progetto ad esso correlato, allo scopo di garantire l'attuazione trasparente e, ancora una volta, la partecipazione dei cittadini, posti nella condizione di far valere la responsabilità degli organi incaricati della sua gestione ed esecuzione (4.4.1)³⁵. Considerazioni simili possono poi essere svolte nei riguardi dei procedimenti di con-

³⁴ Cfr. www.lamoncloa.gob.es.

³⁵ Si segnala, tuttavia, che proprio in queste settimane anche l'Italia sembra essere

sultazione pubblica che hanno qualificato l'adozione dei Piani in Francia, Irlanda o, ancora, Portogallo. In tutti questi Paesi la trasparenza è stata maggiore rispetto all'Italia, e la cultura dell'*Open Government* più rispettata. Come in Spagna, sono stati aperti sezioni dei portali dedicate espressamente all'illustrazione delle misure incidenti sulle distinte categorie, con indicazione degli uffici responsabili e percorsi di comprensione aggiornati sulla tipologia e lo stato di avanzamento dei finanziamenti, nonché avviati percorsi consultivi di particolare interesse, sulla scorta di quanto sarebbe dovuto avvenire in Italia (mediante la piattaforma ParteciPa, ad esempio, dedicata ai processi di consultazione e partecipazione pubblica)³⁶. A ciò si aggiunga, ancora in relazione all'Italia, che secondo lo stesso CNEL, il procedimento ipotizzato dal d.l. 77/2021, che prevede forme di informazione e consultazione degli attori sociali e delle categorie produttive nell'ambito del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, non sembra neanche idoneo a «garantire l'effettiva partecipazione delle Parti sociali al sistema di gestione, monitoraggio e controllo»³⁷. Indicazioni preziose, su questi profili, sono collegate alla Risoluzione del Comitato economico e sociale europeo sulla partecipazione della società civile organizzata ai piani nazionali per la ripresa e la resilienza del 24 e 25 febbraio 2021, espressamente dedicata alla valorizzazione della partecipazione della società civile già al momento della scrittura dei Piani nazionali³⁸. Tale documento (frutto di questionari e consultazioni condotte nei 27 Stati membri dell'Unione), è interessante per diversi profili: *a*) perché dalle risposte si evince l'assenza, pressoché generalizzata, di strumenti partecipativi effettivi, anche per «l'apparente riluttanza di alcuni governi nazionali a coinvolgere la società civile»; *b*) per il livello spesso solo formale delle forme e dei procedimenti consultivi e partecipativi, in parte dipendente dall'insufficienza del tempo a ciò dedicato;

andata in questa direzione, prevedendo una apposita sezione del Portale di Documentazione del sito della Camera dei deputati.

³⁶ Non a caso il sito partecipa.gov.it riporta esperienze di consultazione pubblica ferme al 2020.

³⁷ Cfr. il documento approvato dall'Assemblea del CNEL in data 30 giugno 2021 dal titolo Osservazioni e Proposte in ratifica della memoria scritta concernente l'AC 3146 «Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante *Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, in www.cnel.it.

³⁸ Risoluzione del Comitato economico e sociale europeo (2021/C 155/01).

c) perché diversi partecipanti hanno stigmatizzato l'assenza di qualsiasi consultazione durante la fase di preparazione dei Piani nazionali, a volte riservata alle parti sociali e non alla società civile organizzata³⁹. Tale stato di cose ha dunque condotto il Comitato a concludere nel senso che nella maggior parte degli Stati membri tali processi sono stati tutt'altro che soddisfacenti alla luce delle giustificate esigenze della società civile e di quanto auspicabile sul piano della costruzione delle strutture organizzative funzionali all'implementazione dei Piani.

In tale contesto, le scelte effettuate dal Governo Draghi simboleggiano, insomma, il permanere, anche in condizioni così particolari come quelle attuali, di una sfiducia generalizzata verso la partecipazione inclusiva che, al contrario, andrebbe rapidamente rimossa, proprio in vista della futura attuazione del PNRR. Il monito sulla *ragion partecipativa*, di cui alla Risoluzione alla quale si faceva cenno, sta lì a testimoniare: «È necessario attingere all'esperienza della partecipazione della società civile alla fase di sviluppo dei piani nazionali di risanamento e resilienza, nonché alla valutazione dei relativi deficit e lacune, al fine di garantire proprio che a ciò venga posto rimedio durante le fasi di attuazione dei suddetti piani nazionali e in vista della predisposizione di quelli che seguiranno per il 2022. Più in generale, una affermata partecipazione delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile è garanzia di cambiamenti dal basso sostenibili ed efficaci. Anche le organizzazioni della società civile devono essere prese in considerazione nell'attuazione di questi piani per i numerosi servizi sociali che forniscono»⁴⁰. Proprio in tal senso, in attesa di auspicabili iniziative del Governo, percorsi rivolti a reclamare sostegno per azioni e processi formali e informali di monitoraggio civico del Piano come quelle promossi, in queste settimane, da *Libera* o, ancora, da *Legambiente*, *Cittadinanza attiva* e altre realtà strutturate ed operative sui territori, sono da salutare con favore e sollievo, dimostrando, quanto meno, la resilienza di un associazionismo critico che, pur duramente colpito dalla pandemia, non intende cedere le armi dinanzi all'incedere di processi verticistici⁴¹.

³⁹ Parr. 4.1.3; 4.1.4; 4.1.5 della Risoluzione.

⁴⁰ Risoluzione del Comitato economico e sociale europeo (2021/C 155/01), par. 5.5.

⁴¹ Cfr. la Campagna "Ripartenza a porte aperte", a cura dell'*Opengovforum*, in www.opengovforum.it. Sull'impatto sociale, giuridico ed economico della pandemia, anche sui territori, cfr. il volume collettivo a cura di G. PALMIERI, *Oltre la pandemia*, II vol., Napoli, 2020.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il saggio ha l'obiettivo di analizzare l'impatto del PNRR sulla riduzione delle disuguaglianze e dei divari territoriali in Italia. La *governance* del Piano riflette, tuttavia, la marginalizzazione dei percorsi rappresentativi e partecipativi che da diversi anni segna l'ordinamento, aprendo diversi dubbi sulla sua futura attuazione.

EN

The essay aims to analyze the impact of PNRR on the reduction of inequalities and territorial gaps in Italy. The governance of the PNRR reflects, however, the marginalization of the representative and participatory paths that have marked the system for several years, opening up several doubts about its future implementation.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)